

# 全球化、經濟發展與民主

國立台灣大學經濟學系

林向愷

2019年6月

# 討論面向

- 全球化與經濟霸權
- 全球化的迷思：自由貿易不是經濟成長萬靈丹
- 「台灣接單，海外生產」模式不是台灣經濟轉型應走的路子
- 全球化下台灣國家經濟風險
- 轉型正義後，經濟自由化 ≠ 政治民主化
- 全球化與台灣民主制度的危機



# 壹、全球化與經濟霸權

# 一次戰前全球化現象之一

全球化不是二次戰後才有的現象，早在金本位時期就曾出現過類似現象；全球化亦非全球經貿體系運作的常態。一次戰前的全球政經版圖係以英國為單極的經貿體系，主導權在英國手中。一次戰前全球化的典型現象：

## A. 貿易自由化

- 各國商品出口佔GDP比重持續上升
- 各國出口商品以原物料等非競爭性商品為主

# 一次戰前全球化現象之二

## B. 跨境人口移動大量增加

一次大戰前，美國新移民人數為美國勞動人口增加的24%。

## C. 資本自由移動

一次大戰前，英國淨資本流出佔GDP比重較戰後為高。

# 日不落帝國與英國經濟霸權

1. 一次戰前，英國經濟霸權所推動的商品以及資本跨國自由移動，靠的不是市場力量，而是英國的軍事力量。
2. 一次戰前，實施自由貿易的國家或地區，大多出於被迫而非自願，亦即英國透過殖民主義以及不平等條約強行要求這些國家或地區開放其國內市場，但本身仍維持很高的關稅及貿易障礙。

# 二次戰後全球化現象之一

二次大戰後，美國透過關稅暨貿易總協定(GATT)的談判，推動已開發國家貿易自由化，但保護主義以及國家干預依然存在於多數的開發中國家。此時全球化典型現象為

## A. 貿易持續自由化

各國出口商品改以具有競爭性貿易財為主。

## B. 資本及勞動跨國移動出現速度不對稱

資本移動越來越自由，但移民數量大減，且日趨嚴格。

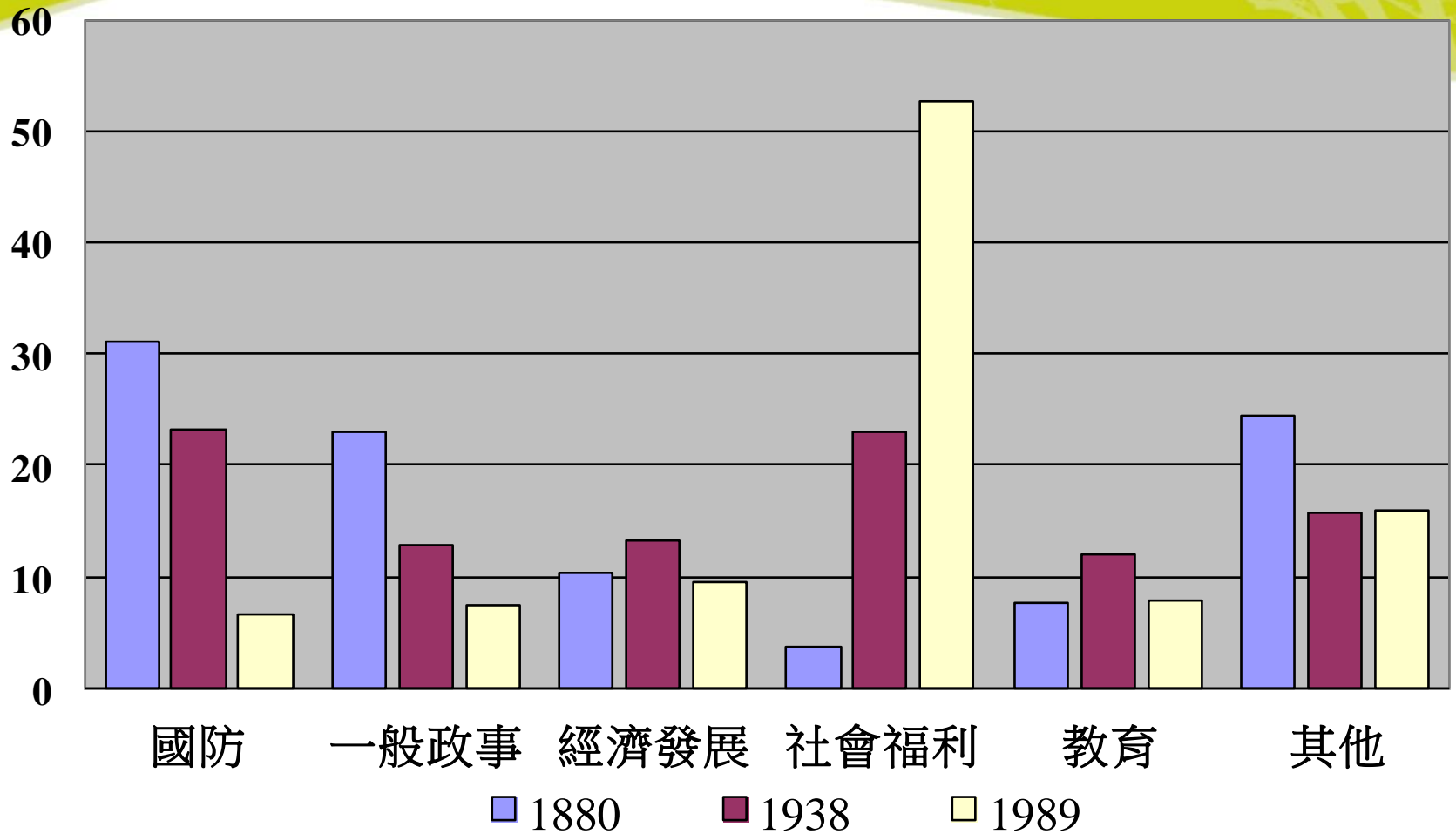
# 二次戰後全球化現象之二

## C. 已開發國家政府角色改變

- 採取進口開放措施，降低商品貿易障礙
- 減少資本管制與外人投資的限制，降低資本跨國移動障礙
- 建置普及性社會福利體系以確保全球化下國民基本生活權利，社會福利支出佔政府總支出比重上升
- 政府支出佔GDP比重持續上升



## 二次戰後歐美國家社會福利支出比重大幅上升



# 華盛頓共識與美國經濟霸權

1980年代，拉丁美洲國家發生外債危機，美國學者提出華盛頓共識，主張開發中國家應

- 維持財政紀律：政府歲出與歲入以平衡為原則
- 稅制改革：擴大稅基，避免加稅
- 減少對公營事業的補貼，推動公營事業民營化
- 解除政府管制
- 由市場決定利率，鼓勵國民儲蓄
- 商品進口自由化，資本帳國際化
- 開放外人投資
- 確保私人財產權

# 華盛頓共識與美國經濟霸權

華盛頓共識成為新自由主義市場經濟的核心價值，為美國經濟霸權與跨國企業提供政策與決策合理化基礎。美國認為華盛頓共識是開發中國家應採取的經濟發展模式，因為亞洲四小龍七〇年代的經濟奇蹟，就是依循這些原則制定政策。九〇年代，美國透過國際貨幣基金(IMF)，世銀(World Bank)以及世界貿易組織(WTO)要求開發中國家採取華盛頓共識中政策做為經濟發展的引擎。

# 全球化的省思

1. 從歷史來看，英美並非採取自由貿易讓經濟發展成功的國家，而是以霸權地位要求其他國家開放市場，以利商品出口；兩國在產業發展歷程上，經常採取貿易保護政策。當然，採取關稅保護以及補貼政策的國家其經濟發展不必然成功，但經濟發展成功的國家幾乎都採取過這些政策。
2. 全球化不是市場經濟運作或技術進步的必然，它是政治(即決策與意志)所驅動。如果全球化能單靠科技推動，那就無法解釋為何1870年代比1970年代更加全球化，科技只是界定全球化可能的發展界線。
3. 中國經濟霸權與一帶一路。



## 貳、全球化與經濟發展的關聯

# 貿易是一種技術進步？（一）

1. 為何貿易像技術進步一樣會提升生產效率？舉例說：六、七〇年代台灣利用出口當時具有比較利益的勞力密集商品，取得外匯收入，再用於進口性能較好的機器設備與品質較優的原料，生產品質更好的產品，提高產品的出口競爭力。亦即，台灣透過貿易將勞力密集產品轉換成經濟發展所需的生產技術、知識，此等同於台灣發展新的生產技術。
2. 貿易自由化係指商品與服務可無障礙跨國移動，而全球化則除了商品貿易自由化外，生產要素(如：資本以及技術)亦可跨國自由移動。

## 貿易是一種技術進步？（二）

3. 新自由主義經濟學者更進一步認為只要貿易愈無障礙，此種技術進步效果愈大。一個國家假若消除貿易障礙愈徹底，這個國家就能創造愈多此種技術進步所帶來的成長。
4. 貿易對經濟發展是必要的，但非新自由主義經濟學者所號稱的自由貿易是最佳手段。

# 貿易對雙方都有好處？

貿易要對雙方都有好處，須以公平貿易(fair trade)為前提，否則會出現Tinbergen教授所說的「負面經濟整合」效應。

舉例說：

- 貿易雙方的勞動基準與環境保護標準要相似，否則會產生出口國對進口國勞動或環境生態的傾銷(labor dumping or environmental dumping)。
- 貿易雙方市場體系要近似，市場價格雖是供需法則所決定，但一國的市場體系受其法令架構所形塑、政府政策所影響。政府立法、行政干預、補貼政策均會改變供需曲線，以至於市場價格不再反映真實價格(社會機會成本或商品比較利益)。
- 貿易雙方的核心價值理念以及政經體制不能有太大的差異。



# 貿易對雙方都有好處？

此外，市場體系要能充分發揮資源配置的功能，其前提是整個經濟體系中個人、企業以及政府對財產權的尊重。許多開發中國家，司法體制無法正常運作，導致

- 契約常未得到公正執行
- 偽冒與貪瀆盛行
- 已開發國家的公司到海外投資或執行業務時，常被要求對當地握有決策權力或影響力的官員行賄。

最近，中美貿易戰係因兩國貿易所衍生「負面經濟整合」效應過大，加上威權中國對財產權的不尊重導致民主美國為紓解國內社會的壓力，所爆發的貿易戰。

# 自由貿易是持續經濟成長的萬靈丹？

1. WTO會員國間體制差異過大，是WTO不能成功運作的原因。也是為何在WTO架構下，簽訂自由貿易協定(FTA)，仍是許多國家追求區域經濟整合的目標，此為大多數經濟學者所忽略。
2. 新自由主義經濟學者一貫主張自由貿易是成功經濟發展的關鍵。針對這個觀點，Rodrik (1999) 認為：
  - 自由貿易不是持續經濟成長(sustained economic growth)一個可靠的機制，自由貿易有其極限。
  - 自由貿易會讓國內個人與家庭之間所得與財富差距擴大。
  - 自由貿易讓一國經濟體系更易受到國際因素的衝擊而影響到國內社會正常運作，此種衝擊尤以小型開放經濟體系最為顯著。

# 自由貿易與經濟發展無必然關聯(一)

新自由主義經濟學者「以自由貿易做為經濟成長動力」的論述過於簡化。貿易政策(trade policy)不是單純貿易自由化，它包含進口替代(import-substitution)與出口導向(export-led)政策交互使用，以達到經濟成長最大化的目標。

- Krueger (1997) 指出：長久以來，經濟學界普遍認知到貿易政策與經濟發展間存有重要關連，但何種貿易政策是促進經濟發展最有效的工具則意見分歧。
- 五〇與六〇年代，經濟學界共識是貿易政策的設計與制定以推動「進口替代」策略為思考主軸，政府應採取「進口替代」策略，因為發展「進口替代」產業就等同工業化，而工業化有助於經濟發展。

# 自由貿易與經濟發展無必然關聯(二)

- 六〇年代末期，亞洲四小龍利用已開發國家貿易自由化，創造經濟奇蹟後，貿易政策主流思考由「進口替代」策略轉變為「出口導向」策略。但仍強調「進口替代」策略在促成一連串創造性破壞過程(creative destruction process)的重要性。
- 「出口導向」策略固可促進出口擴張，一旦既有的比較利益消失後，就必須採取「進口替代」策略，發展原由國外進口的中間財在國內生產，再逐漸將這些商品輸往國外，取代原出口商品，才能維持經濟成長。

# 自由貿易與經濟發展無必然關聯(三)

- 七〇年代台灣與南韓積極參與國際貿易，但並非完全依賴自由貿易。當時，兩國政府皆利用提高關稅、政策干預以及補貼方式背離比較利益原則，發展不具比較利益的進口替代產業。
- 研究東亞經濟學者Wade (1990)認為90年代以前，創造台灣經濟奇蹟係因政府懂得「管理市場」(governing the market)。Amsden (1989)則強調南韓政府懂得如何與價格機制「智鬥」(getting the prices wrong)。1997年亞洲金融風暴後，南韓更採取「占領國內市場，提升產品競爭力，再進軍國際市場」的經濟轉型策略。

# 自由貿易與經濟發展無必然關聯(四)

- 忽視「進口替代」策略在經濟發展過程的重要性將讓新產業、組織以及技術很難自然產生，造成熊彼得創造性破壞過程的經濟發展機制無以為繼，過分相信市場機制做為經濟轉型工具將導致一國只有專注於少數產品專業化大規模生產。
- 台灣政府在回應九〇年代轉型挑戰時，未能如七〇年代積極發展進口替代產業，以填補產業外移後，產業空洞現象，僅依靠市場機制在經濟轉型所扮演的角色，導致台灣經濟原有的弱點更為明顯。新自由主義經濟學者卻認為這是經濟規律運作自然的結果，將經濟成長動能減弱歸因於台灣貿易自由化程度不夠。

# 2000年後「台灣接單、海外生產」模式 不是有效的經濟轉型策略

- 2000年後，「台灣接單、海外生產」成為兩岸分工新模式：位居全球價值鏈中，附加價值最低的下游廠商外移中國後，由台灣出口其在中國生產所需的原物料、關鍵零組件與機器設備，然後加工與組裝再出口到歐美日。這些中間財出口到中國是「台灣接單、海外生產」模式下，市場機制自然產生的結果，只是原「出口導向」策略的延伸。

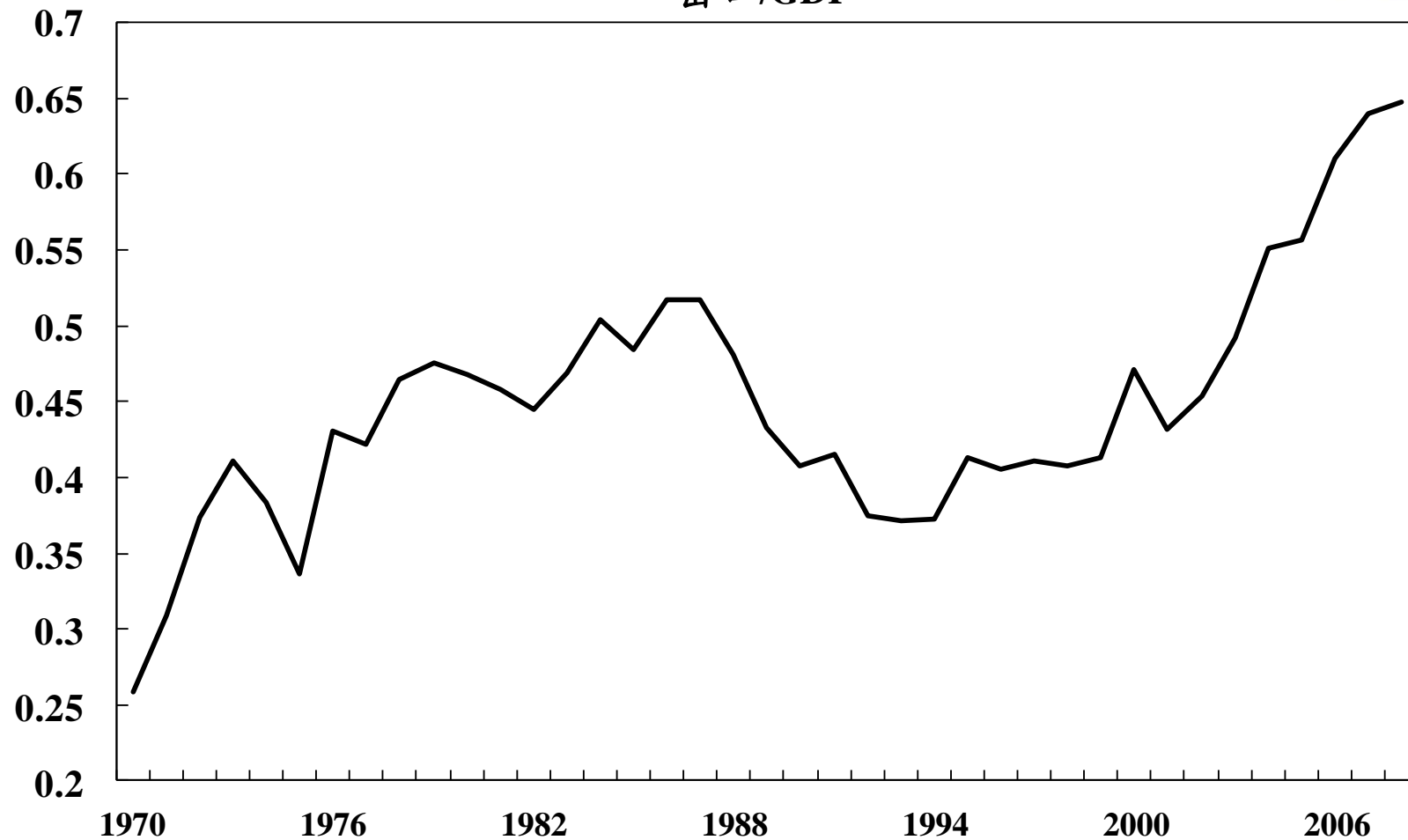
# 2000年後「台灣接單、海外生產」模式 不是有效的經濟轉型策略

- 此模式下，台商投資中國看似帶動台灣機器設備、原物料以及半成品對中國的出口，但此種「對外投資帶動出口」的市場力量只是將原來的勞力密集商品產業移至中國，結合當地勞工，繼續生產；台灣出口結構，改以出口在中國台商所需的資本、技術密集中間財，讓人誤以為台灣產業結構藉此模式已轉型升級。
- 「台灣接單、海外生產」模式讓出口及國內生產毛額(GDP)同步成長，廠商外移、海外生產比重提高，對個別廠商有利，但對台灣整體無利；加上政府未積極發展進口替代產業，導致國內工作機會減少、國內勞工薪資所得成長停滯，內需不振。

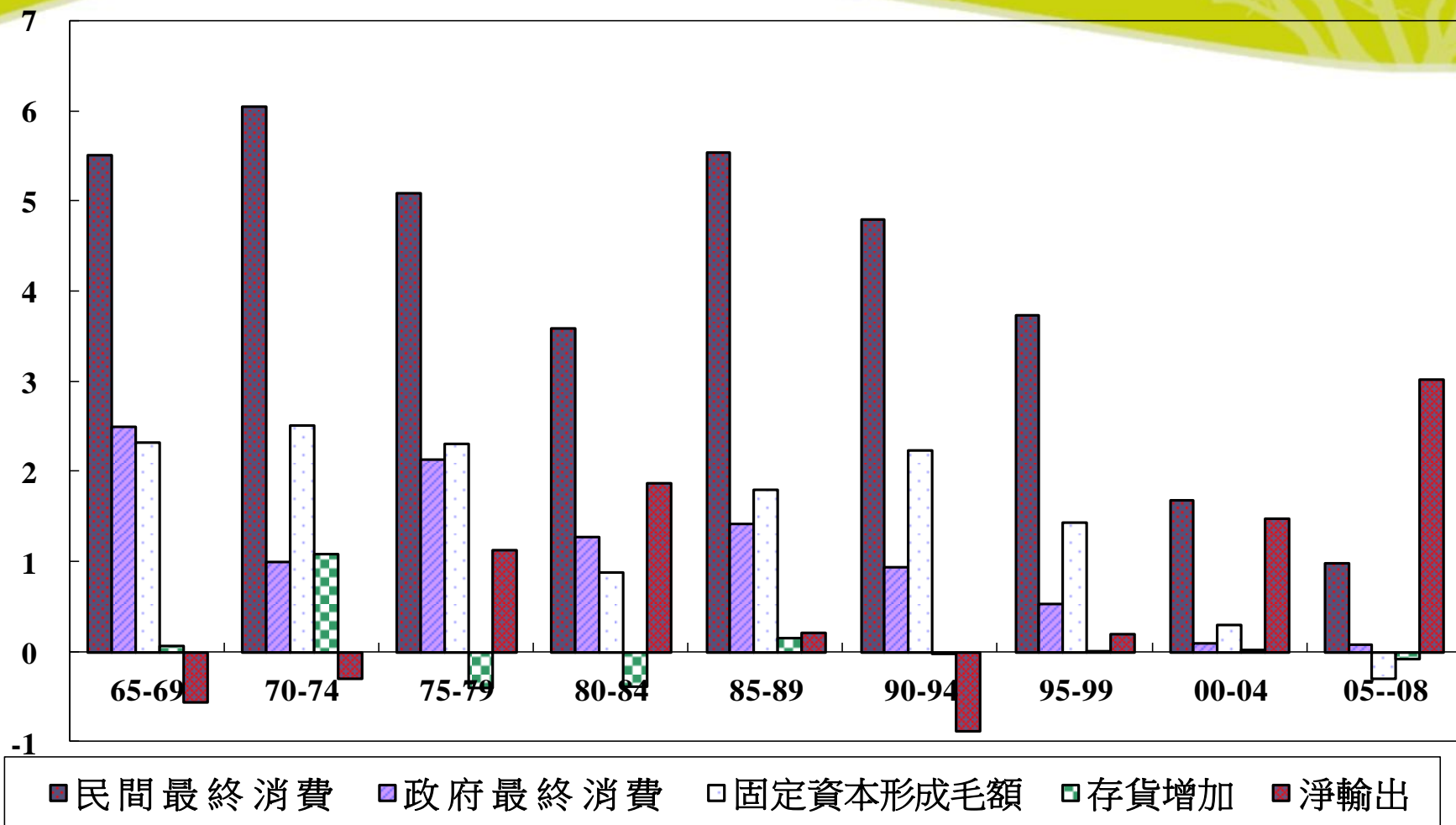


# 2000年後，出口成為台灣經濟成長的主要動力

出口/GDP



# 2000年後，台灣經濟成長過度依賴出口





# 參、全球化下台灣國家經濟風險

# 問題背景(一)

1970年代能源危機後，各國皆感受到外在且不可控制的國際政經因素對國內經濟體系正常運作衝擊的嚴重性，如何讓開放程度愈來愈高的國內經濟體系減少這些因素的衝擊，如何藉制度建立與機制設計捍衛經濟體系正常運作，受到各國政府的重視。經濟與安全兩個分屬不同領域的概念開始整合形成「國家經濟安全」的概念。

## 問題背景(二)

「國家經濟安全」係指如何增進一個國家在國際經濟體系中生存及發展能力並有效提升參與國際競爭的能力以提高這個國家的國際政治地位。全球化固然對世界經濟的發展有促進作用，但全球化亦因各國資源運用益專業分工以及資金、技術快速流動而帶來更大的風險。國家經濟安全強調如何在經濟成長與風險取得平衡對國家生存與發展的重要性。

## 問題背景(三)

全球化下，「國家經濟安全」追求的目標就是如何維持一個國家生存與發展所需的經貿自主，因為沒有經貿自主就沒有國家的主權，各國的經貿自主程度需視其他國家或世界經濟體系對這個國家生存與發展可能帶來潛在威脅而定。國家生存與發展的決定因素除了公平正義、經濟發展以及環境生態等國內經濟體系較能控制的元素，還包括不可控制的國際政經因素。

# 全球化下台灣國家經濟風險

1. 經濟成長的動力過分依賴出口。
2. 對中國經貿依存程度過高。
3. 對進口能源(化石燃料及核能)依存度過高。
4. 糧食自足率不足。
5. 全球化讓民主制度做為解決國內社會衝突的功能減弱，進而影響經濟成長及經濟穩定。



# 肆、台灣民主制度兩個危機



# 民主做為社會衝突解決機制

七〇與八〇年代，法國政治學者杜比爾(Helmut Dubiel)與戈謝(Marcel Gauchet)樂觀認為，多元市場經濟社會中，社會衝突(social conflicts)存在是自然現象，只要對立雙方基於自利，願意透過對話尋求解決之道，民主就能做為解決社會衝突的機制。此時，社會衝突還具有促進社會團結功能，民主就如同經濟學始祖亞當·斯密(Adam Smith)所說的市場機制中那隻「看不見的手」會調和各方不同利益，讓資源配置達到最適狀態。

# 社會衝突類型

社會衝突是否具有促進社會整合與團結的功能，而不會成為裂解社會的溶劑，需視社會衝突的類型而定：

「你死我活」(either-or) 亦或「或多或少」(more-or-less)。已故政治經濟學者 A. Hirschman 認為不是所有類型的社會衝突皆有助於社會整合與團結，唯有先對「你死我活」類型的社會衝突採取與對方共存的模式，「或多或少」類型社會衝突才能成為促進社會團結的黏著劑。

# 社會衝突與民主政治制度

「你死我活」類型的社會衝突源起於社會中部落與族群、宗教與文化歧異所引發的衝突。台灣社會存在獨特的「你死我活」類型的社會衝突：國家認同的分歧。當社會成員或政黨對「你死我活」社會衝突採取「存而不論」的做法，社會成員才會願意放棄部分其所屬團體或階層的利益、推動不同團體或階層間對話尋求共識，此時「或多或少」社會衝突才能成為是社會團結的黏著劑。

# 全球化與民主政治制度的弱化

全球化後，民主社會中贏者圈成員（如：企業主、高階管理及高科技人才）除了留在國內繼續發聲（voice）外，多了出走(exit)選項。贏者圈成員若缺乏社會責任，選擇出走，或將個人所得留在海外，或著重個別利益要求政府提高效率、甚至犧牲公平正義。此時，多元市場經濟社會透過民主解決全球化衍生「或多或少」類型社會衝突的功能減弱。

# 「贏者全拿」政治制度加劇 「你死我活」社會衝突

不同部落形成國家在非洲很普遍，經濟學者Arthur Lewis 就發現：「贏者全拿」民主政治模式無法解決部落間利益衝突問題，此部落間利益衝突屬於「你死我活」類型的社會衝突。他認為必須建立能夠誘導協商，建立共識與權力分享的協商式政治制度，如此社會衝突才不會成為社會裂解的溶劑。

# 「贏者全拿」政治制度加劇 「你死我活」社會衝突

2000年政黨輪替後，無論民進黨少數政府或2008年國民黨多數政府或2016年民進黨多數政府，台灣民主發展走向「贏者全拿」政治模式，造成權力無法分享，加深政黨對立，民主制度在台灣無法正常運作。其次，制度設計又未考量到台灣特有多元社會的特質，讓民主政治演變成一種畸形的投票箱文化，人民政治選擇權因單一選區制度而被限縮，被迫兩極化而無法反映社會多元性。結果原本應可作為社會團結黏著劑的「或多或少」類型的社會衝突，在「贏者全拿」的政治制度迫使朝野不斷對立與衝突，形成民主內戰。

# 協商式民主取代「贏者全拿」的模式

以協商式民主制度取代「贏者全拿」模式，民主價值在台灣才能落實。政府日常運作，要保障多元的聲音與意見，以矯正目前政府政策形成與制定的過程中，只依賴多數決模式，政策反成社會裂解而非形成社會團結的助力。同時，面對重大公共政策爭議，應以協商取得共識為解決原則。當選擇出走的成員愈來愈多後，將逐漸發展成為反民主化的社會基礎，將導致制度資本累積速度變慢，社會衝突就無法透過民主政治制度解決，民主政治制度功能無法充分發揮。